



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de
suas atribuições, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 2º, inciso II, da
Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico do **parágrafo
único artigo 196-C da Lei Municipal nº 380, de 09 de outubro de
1976**, que *dispõe sobre o Código de Posturas do Município e dá outras
providências*, com redação dada pela **Lei Complementar nº 13, de 19
de agosto de 2025**, que *altera a Lei Municipal nº 380, de 09 de
outubro de 1976, que dispõe sobre o Código de Posturas do Município
e dá outras providências, para dispor sobre os animais e sua proteção*,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

ambas do **Município de Tuparendi**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

1. O dispositivo ora fustigado está a seguir grifado:

LEI Nº 380/76, DE 09 DE OUTUBRO DE 1976.

“Dispõe sobre o Código de Posturas do Município e dá outras providências”.

(...).

Art. 196-C. É livre a criação, a propriedade, a posse, a guarda, e o transporte de cães e gatos no Município de Tuparendi, desde que obedecida a legislação vigente.

Parágrafo único. Não serão permitidos, em residência na área urbana, sob pena de ser caracterizada como situação de maus-tratos, a criação, o alojamento e a manutenção de mais de 05 (cinco) cães e/ou gatos, no total, com idade superior a 90 (noventa) dias. (Redação incluída pela LEI COMPLEMENTAR Nº 13, DE 19 DE AGOSTO DE 2025).

2. Em linhas gerais, pode-se dizer que a Constituição Federal contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a competência privativa enunciada da União (artigo 22); 2) a competência comum enunciada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); 3) a competência concorrente enunciada da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); 4) a competência reservada não enunciada dos Estados (artigo 25, § 1º); e 5) a competência reservada e comum, parcialmente enunciada, dos Municípios (artigo 30).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal *cuida de tarefas não legislativas*¹.

Já a competência concorrente do artigo 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas. Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas, que esgotassem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

Paralelamente, a competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, § 1º, da Constituição Federal).

E aos Municípios cabe, basicamente, reger os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal). De fato, a nota característica da competência legislativa dos Municípios é o *interesse local* (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal), como leciona Uadi Lammêgo Bulos²:

*[...]. Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do interesse local. Controvérsias à parte, **interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município**. A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria*

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.

² BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, shopping centers, etc). [...].

Estabelecidas essas premissas, sobretudo com relação ao espaço legislativo que compete aos Municípios, passa-se à especificidade.

2.1. Como é cediço, o Código Civil, ao tratar dos animais, enquadrou-os como coisas semoventes³, na forma do seu artigo 82, *in verbis*:

Art. 82. São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.

Tal circunstância torna os animais **objetos de propriedade**, conforme reiterada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Exemplificativamente:

(...) O Código Civil, ao definir a natureza jurídica dos animais, tipificou-os como coisas e, por conseguinte, objetos de propriedade, não lhes atribuindo a qualidade de pessoas, não sendo dotados de personalidade jurídica nem podendo ser considerados sujeitos de direitos. Na forma da lei civil, o só fato de o animal ser tido como de estimação, recebendo o afeto da entidade familiar, não pode vir a alterar sua substância, a ponto de converter a sua natureza jurídica (...) (REsp nº 1.713.167/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 19/6/2018, DJe 9/10/2018).

³ Não se desconhece as atuais discussões doutrinárias acerca dos direitos dos animais como seres sencientes, tampouco as implicações jurídico-morais decorrentes, mas cuida-se de tema que refoge ao escopo restrito da presente ação direta de inconstitucionalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

RECURSO ESPECIAL. 1. AÇÃO PROMOVIDA, APÓS QUASE 5 (CINCO) ANOS DO FIM DA UNIÃO ESTÁVEL (E DA PARTILHA DE BENS), POR EX-COMPANHEIRA DESTINADA A COMPELIR O EX-COMPANHEIRO A PAGAR TODAS AS DESPESAS, NA PROPORÇÃO DE METADE, DOS ANIMAIS DE ESTIMAÇÃO ADQUIRIDOS DURANTE A UNIÃO ESTÁVEL, ASSIM COMO A RESSARCIR OS GASTOS EXPENDIDOS COM A SUBSISTÊNCIA DESTES, APÓS O FIM DA RELAÇÃO CONVIVENCIAL. 2 . RELAÇÃO JURÍDICA INSERIDA NO DIREITO DE PROPRIEDADE E NO DIREITO DAS COISAS, COM O CORRESPONDENTE REFLEXO NAS NORMAS QUE DEFINEM O REGIME DE BENS. 3. DESPESAS COM O CUSTEIO DA SUBSISTÊNCIA DOS ANIMAIS SÃO OBRIGAÇÕES INERENTES À CONDIÇÃO DE DONO. DISSOLVIDA A UNIÃO ESTÁVEL, OS EX-COMPANHEIROS POSSUEM ABSOLUTA LIBERDADE PARA ACOMODAR A TITULARIDADE DOS ANIMAIS DA FORMA COMO MELHOR LHE FOR CONVENIENTE . SUBSISTÊNCIA DE CONDOMÍNIO ENTRE OS BENS HAURIDOS DURANTE A UNIÃO ESTÁVEL ATÉ, NO MÁXIMO, A REALIZAÇÃO DA PARTILHA. O CONDOMÍNIO, ANTES DA PARTILHA, RESTRINGE-SE AOS BENS QUE SE ENCONTREM EM ESTADO DE MANCOMUNHÃO, DO QUE NÃO SE COGITA NA ESPÉCIE EM RELAÇÃO AOS ANIMAIS. 4. DEFINIÇÃO PELAS PARTES, POR SUAS CONDUTAS DELIBERADAS, DE ATRIBUIR A PROPRIEDADE DOS ANIMAIS EXCLUSIVAMENTE À DEMANDANTE . 5. PRESCRIÇÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. PRAZO PRESCRICIONAL DE 3 (TRÊS) ANOS . PRETENSÃO DE COBRAR OS CUSTOS DAS DESPESAS DOS ANIMAIS RELATIVA AO PERÍODO NO QUAL EXERCEU EXCLUSIVAMENTE A TITULARIDADE DOS PETS. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DE DIREITO QUE DARIA LASTRO À PRETENSÃO INDENIZATÓRIA PRESCRITA. 6. RECURSO ESPECIAL PROVIDO . 1. Delimitação da Pretensão. Na origem, após quase 5 (cinco) anos do fim da união estável, bem como da partilha de bens, a autora promoveu ação - sem dar o nome de pensão alimentícia para pets, é bom registrar -, em que pretendeu o reconhecimento do dever do ex-companheiro de: i) arcar com gastos dos animais de estimação adquiridos durante a união estável, na proporção de metade; e ii) reparar os gastos expendidos pela autora com as despesas de subsistência dos pets, após a dissolução da união estável, sob pena de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*enriquecimento sem causa. 1 .1 Desfecho dado à causa na origem. Instâncias ordinárias que, reconhecendo a aplicação do prazo prescricional de 10 (dez) anos (art. 205 do Código Civil), julgaram os pedidos parcialmente procedentes, condenando o demandado ao ressarcimento das despesas indicadas (com decréscimo decorrente da aplicação da teoria duty to mitigate the loss, ante a demora no ajuizamento da ação), mais as despesas mensais "até a morte ou alienação dos cachorros, reduzida, proporcionalmente, a cada evento de tal natureza". 1 .2 Delimitação da matéria devolvida ao STJ. Prescrição. Necessidade de incursão a respeito da natureza da obrigação, com todas as circunstâncias fáticas, tal como procedeu o relator, para definir a natureza da pretensão posta (e seu correlato prazo prescricional), em conjunto com sua disciplina legal. 2 . A solução de questões que envolvem a ruptura da entidade familiar e o seu animal de estimação não pode, de modo algum, desconsiderar o ordenamento jurídico posto - o qual, sem prejuízo de vindouro e oportuno aperfeiçoamento legislativo, não apresenta lacuna e dá respostas aceitáveis a tais demandas -, devendo, todavia, o julgador, ao aplicá-lo, tomar como indispensável balizamento o aspecto afetivo que envolve a relação das pessoas com o seu animal de estimação, bem como a proteção à incolumidade física e à segurança do pet, concebido como ser dotado de sensibilidade e protegido de qualquer forma de crueldade. 2.1 **A relação entre o dono e o seu animal de estimação encontra-se inserida no direito de propriedade e no direito das coisas**, com o correspondente reflexo nas normas que definem o regime de bens (no caso, o da união estável). A aplicação de tais regramentos, contudo, submete-se a um filtro de compatibilidade de seus termos com a natureza particular dos animais de estimação, seres que são dotados de sensibilidade, com ênfase na proteção do afeto humano para com os animais . (...). (STJ - REsp: 1944228 SP 2021/0082785-0, Data de Julgamento: 18/10/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/11/2022)*

Portanto, resta cristalino que a norma municipal ora impugnada, ao impor um teto numérico à posse de animais domésticos, não se limita a disciplinar meras questões de higiene ou posturas urbanas (típicas do interesse local), mas avança deliberadamente sobre o núcleo do **Direito de Propriedade**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Como os animais são, perante o ordenamento pátrio, qualificados como bens semoventes - e, portanto, objetos de direitos reais -, qualquer limitação quantitativa à sua propriedade constitui regramento de **Direito Civil** e de **Direito das Coisas**. Tais matérias, por força do **artigo 22, inciso I, da Constituição Federal**⁴, são de competência legislativa **privativa da União**.

Ao estabelecer uma restrição que o Código Civil não previu, o Município de Tuparendi extrapolou sua esfera de atuação, usurpando a competência federal para legislar sobre o regime jurídico da propriedade. Não se trata, pois, de exercício do poder de polícia administrativa, mas de vedação ao exercício de um direito civil fundamental sem o devido amparo em lei federal, o que inquina o dispositivo de **inconstitucionalidade formal insanável**.

Cuida-se de compreensão, vale gizar, que encontra respaldo na jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 35-A DA LEI Nº 11.977/2009. ATRIBUIÇÃO, EXCLUSIVAMENTE À MULHER, DO TÍTULO DE PROPRIEDADE DE IMÓVEL ADQUIRIDO ATRAVÉS PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, QUANDO DA SEPERAÇÃO DO CASAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. ARTS. 3º, IV, E 5º, I, DA CF/88. IGUALDADE DE DIREITOS E DEVERES NA SOCIEDADE CONJUGAL. ART. 226, §5º, CF/88. DIREITO DE PROPRIEDADE. ARTS. 5º, XXII, E 170, II, DA CF/88. 1. O art. 35-A da Lei nº 11.977/2009 atribui o título de propriedade do imóvel, adquirido no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, à mulher, nas hipóteses de dissolução da união estável,

⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*separação ou divórcio, independente do regime de bens aplicável. Excetua, apenas, quando os recursos utilizados forem oriundos do FGTS, ou quando o homem tiver a guarda exclusiva dos filhos do casal. 2. A despeito das boas intenções do instrumento legislativo, a atribuição da propriedade do bem imóvel integralmente à mulher – quando do divórcio, separação ou dissolução da união estável – ou integralmente ao homem – quando titular exclusivo do direito de guarda dos filhos – é inconstitucional, por violar o princípio da igualdade, inscrito nos artigos 3º, IV, e 5º, I, da CF/88. 3. Não se trata, pois, de defesa dos direitos do gênero masculino ou do gênero feminino, haja vista que o dispositivo questionado é nocivo para ambos. Não se pode confundir nítida violação do princípio da igualdade de gênero com ação afirmativa dos direitos da mulher. 4. Há, também, desrespeito à igualdade de direitos e deveres na sociedade conjugal, conforme leciona o artigo 226, §5º, da CF/88. 5. **O dispositivo em comento vilipendia lições básicas de Direito Civil, referentes ao direito de propriedade** e regime de partilha de bens, uma vez que desconsidera o pacto feito pelos cônjuges/conviventes e a contribuição que cada um efetivamente verteu para a aquisição do imóvel, em nítido desrespeito aos artigos 5º, XXII, e 170, II, da CF/88. POR MAIORIA, JULGARAM PROCEDENTE.(Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível, Nº 70082231507, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 30-09-2019)*

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.810/2019. MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL/RS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA “d”, E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INSTITUTOS DE DIREITO CIVIL. AFRONTAAO ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. GERAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 149, INCISOS I, II E III E 154, INCISOS I E II, DA CE/1989. 1. Lei Municipal nº 3. 80/2019, do município de Encruzilhada do Sul/RS, que reconhece ao possuidor do imóvel o direito de obter a declaração de número dessa residência para a ligação dos serviços de água e de luz. 2. Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal. Configurada a hipótese de usurpação da iniciativa do Chefe do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Poder Executivo, eivando de vício de inconstitucionalidade o texto legal daí resultante. Caracterização do vício de iniciativa que implica violação ao princípio da separação e independência dos Poderes. 3. Caracterizada afronta à ordem constitucional, por invasão da competência legislativa da União, ao tratar de institutos do direito civil, como posse, domínio, e meios de prova. Artigo 22, inciso I, da Constituição Federal (norma de reprodução obrigatória). 4. Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea “d”; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, “caput”, e 10, da Carta Estadual. 5. A Lei impugnada gera despesas não previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou no Orçamento Anual do Município, o que acarreta violação aos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085085488, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 08-10-2021)

Note-se, ademais, que a eventual alegação de que a norma em comento encontraria guarida no conceito de “interesse local” (art. 30, I, da CF, alhures transcrito) ou no exercício do poder de polícia sanitária e ambiental não resiste a um exame minimamente rigoroso.

É certo que o Município possui competência para legislar sobre questões de higiene, saúde pública e sossego urbano. Contudo, essa competência é **estritamente administrativa e de polícia**, voltada à fiscalização de situações concretas e prejudiciais. Ao fixar um limite numérico arbitrário, o legislador municipal não está combatendo a sujeira, o barulho ou o risco sanitário em si, mas sim restringindo, de forma prévia e abstrata, o conteúdo do direito de propriedade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

No sistema de repartição de competências regido pelo princípio da **predominância do interesse**, o interesse local não pode ser invocado para “esvaziar” competências privativas da União. Se a matéria central da norma atinge o estatuto jurídico dos bens e a liberdade de dispor da propriedade, o interesse federal na uniformidade do Direito Civil deve prevalecer sobre qualquer conveniência municipal.

Admitir o contrário seria permitir a fragmentação do ordenamento civil em milhares de unidades federativas, criando situações em que um cidadão é proprietário pleno de seis animais em uma cidade, mas considerado “malfeitor” ou infrator na cidade vizinha, em total descompasso com a segurança jurídica e a unidade do Direito Nacional.

Logo, inequívoca a inconstitucionalidade formal orgânica do dispositivo de lei impugnado.

2.2. Os artigos 22, inciso I, e 30, *caput* e incisos I, ambos da Constituição Federal, por constituírem normas de reprodução obrigatória, dada a função estruturante que exercem para o modelo de federação adotado, servem, por si sós, perfeitamente, para fins de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória, conforme lição do Ministro Roberto Barroso, *ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local⁵.

Essa compreensão encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Justiça Gaúcho:

*(...) 4. Dispensa de licenciamento ambiental. O STF admite que o Município legisle em matéria ambiental, desde que: a) cuide de interesse predominantemente local, e b) não conflite com o regramento do Estado e da União. A dispensa de licenciamento ambiental sem qualquer ressalva conflita com a Lei Federal nº 6.938/1981. **Ofensa ao art. 30, I e II, da CF/88, norma de reprodução obrigatória.** Desrespeito aos princípios da proteção ambiental (art. 251 da CE/89). (...) (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084772623, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 11-06-2021)*

*(...) Violação do art. 22, I, da CF/88 – **norma de repartição de competência e, portanto, de reprodução obrigatória implícita pelas constituições estaduais.** 4. Lei que cria despesa obrigatória de caráter continuado. Ausência de estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Afronta ao art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes da federação. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084895499, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 16-04-2021)*

De qualquer forma, os dispositivos da Constituição Federal supra referidos, estão albergados pela Constituição Estadual, aplicando-se aos entes municipais, conforme se pode extrair da leitura conjunta de seus artigos 1º e 8, *caput*, *in verbis*:

⁵ Rcl 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016
SUBJUR Nº 2172/2025



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Perfeitamente possível, portanto, o conhecimento e processamento do pleito sob esse prisma.

3. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE (ART. 19, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL)

Há, no caso, também vício de inconstitucionalidade de natureza material a ser sanado.

Com efeito, o parágrafo único do artigo 196-C da Lei Municipal nº 380/1976, com a redação dada pela Lei Complementar nº 13/2025, ao limitar o número de animais domésticos em residências urbanas, busca, aparentemente, concretizar o dever de proteção à fauna e a promoção da saúde pública.

Cuida-se, em tese, de uma medida que visa a: a) prevenir situações de maus-tratos decorrentes de superlotação e b) evitar riscos sanitários e de perturbação do sossego para a comunidade local.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Ocorre, no entanto, que o dispositivo impugnado estabelece uma presunção absoluta (*iure et de iure*) de maus-tratos baseada exclusivamente em um critério aritmético: a manutenção de mais de 05 (cinco) cães e/ou gatos.

Quer dizer, o legislador municipal presume, de forma cega, que a existência de um sexto animal em uma residência urbana - independentemente do espaço físico disponível, da condição financeira do tutor, da higiene do local ou do estado de saúde dos pets - caracteriza, por si só, o crime ou a infração administrativa de maus-tratos.

Nos termos em que disposta, a norma culmina por punir o tutor zeloso que, possuindo plenas condições de abrigar seis ou sete animais com excelência, é tachado como infrator. Paralelamente, a lei ignora situações em que a manutenção de apenas um ou dois animais ocorre em condições degradantes, uma vez que o critério de fiscalização foi reduzido a uma mera contagem numérica.

Tal exigência viola frontalmente o princípio constitucional da razoabilidade, previsto no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual, *in verbis*:

*Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, **observará os princípios** da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, **da razoabilidade**, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)*
[...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Cumpre destacar que o conceito de razoabilidade, se revela sob dois prismas, levemente distintos entre si, mas igualmente pertinentes no presente caso. Vejamos:

Sob um primeiro ângulo, a razoabilidade pode ser analisada pela ideia de moderação, de proporção entre meios e fins, de bom senso. Esse vértice interpretativo é muito bem sintetizado por Fábio Corrêa Souza de Oliveira⁶:

O razoável é conforme a razão, racionalável. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em dada comunidade.

Nessa linha de intelecção, segundo Luís Roberto Barroso, o princípio da razoabilidade permite ao Poder Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos que afrontem valores sensíveis como racionalidade, justiça, medida adequada, senso comum e rejeição aos atos arbitrários e caprichosos⁷.

Pertinentes, também, as observações de Humberto Ávila⁸, que enfatiza a necessidade de que os atos normativos guardem coerência lógica nas suas disposições e tenham suporte empírico adequado:

⁶ OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 292-293.

⁸ *Teoria dos Princípios*, 12ª edição, Malheiros, págs. 164, 167/168.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

[...] A razoabilidade é empregada como diretriz que exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir. [...].

Perspectiva igualmente legítima para se observar o tema é a do princípio da proporcionalidade, que elucida a legitimidade dos atos estatais - qualquer ato, aí incluídas, por evidente, as normas – por meio de três critérios: **adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.**

Sob essa perspectiva, cabe colacionar aos autos trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes nos autos da Intervenção Federal nº 2.915-5/SP, que enfrenta com profundidade o assunto:

(...)

Diante desse conflito de princípios constitucionais, considero adequada a análise da legitimidade da intervenção a partir de sua conformidade ao princípio constitucional da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade, também denominado princípio do devido processo legal em sentido substantivo, ou ainda, princípio da proibição do excesso, constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um "limite do limite" ou uma "proibição de excesso" na restrição de tais direitos. A máxima da proporcionalidade, na expressão de Alexy, coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo - tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental.

A par dessa vinculação aos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade alcança as denominadas colisões de bens, valores ou princípios constitucionais. Nesse contexto, as exigências do princípio da proporcionalidade representam um método geral para a solução de conflitos entre princípios, isto é, um conflito entre normas que, ao contrário do conflito entre regras, é resolvido não pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

revogação ou redução teleológica de uma das normas conflitantes nem pela explicitação de distinto campo de aplicação entre as normas, mas antes e tão-somente pela ponderação do peso relativo de cada uma das normas em tese aplicáveis e aptas a fundamentar decisões em sentidos opostos. Nessa última hipótese, aplica-se o princípio da proporcionalidade para estabelecer ponderações entre distintos bens constitucionais.

Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. (...)

Registre-se, por oportuno, que o princípio da proporcionalidade aplica-se a todas as espécies de atos dos poderes públicos, de modo que vincula o legislador, a administração e o judiciário, tal como lembra Canotilho (Direito Constitucional e Teoria da constituição, Coimbra, Almedina, 2ª ed., p. 264). (...)

Diante de tais circunstâncias, cumpre indagar se a medida extrema da intervenção atende, no caso, as três máximas parciais da proporcionalidade.

É duvidosa, de imediato, a adequação da medida de intervenção. O eventual interventor, evidentemente, estará sujeito àquelas mesmas limitações factuais e normativas a que está sujeita a Administração Pública do Estado. Poderá o interventor, em nome do cumprimento do art. 78 do ADCT, ignorar as demais obrigações constitucionais do Estado? Evidente que não. Por outro lado, é inegável que as disponibilidades financeiras do regime de intervenção não serão muito diferentes das condições atuais.

Enfim, resta evidente que a intervenção, no caso, sequer consegue ultrapassar o exame de adequação, o que bastaria para demonstrar sua ausência de proporcionalidade.

Também é duvidoso que o regime de intervenção seja necessário, sob o pressuposto de ausência de outro meio menos gravoso e igualmente eficaz. Manter a condução da Administração estadual sob o comando de um Governador democraticamente eleito, com a ressalva de que esteja o mesmo acutando com boa-fé e com o inequívoco propósito de superar o quadro de inadimplência, é inegavelmente medida menos gravosa que a ruptura na condução administrativa do Estado. Pode-se presumir, ademais, que preservar a chefia do Estado será igualmente eficaz à eventual administração por um interventor, ou, ao menos, não se poderia afirmar, com segurança, que a administração de um interventor, sujeito às inúmeras condicionantes já apontadas, será mais eficaz que a atuação do Governador do Estado.

A intervenção não atende, por fim, ao requisito da proporcionalidade em sentido estrito. Nesse plano, é necessário aferir a existência de proporção entre o objetivo perseguido, qual seja o adimplemento de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

obrigações de natureza alimentícia, e o ônus imposto ao atingido que, no caso, não é apenas o Estado, mas também a própria sociedade. Não se contesta, por certo, a especial relevância conferida pelo constituinte aos créditos de natureza alimentícia. Todavia, é inegável que há inúmeros outros bens jurídicos de base constitucional que estariam sacrificados na hipótese de uma intervenção pautada por um objetivo de aplicação literal e irrestrita das normas que determinam o pagamento imediato daqueles créditos. (...)

Por sua vez, Humberto Ávila⁹ detalha as três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade:

Uma medida é adequada se o meio escolhido está apto para alcançar o resultado pretendido; necessária, se, dentre todas as disponíveis e igualmente eficazes para atingir um fim, é a menos gravosa em relação aos direitos envolvidos; proporcional ou correspondente, se, relativamente ao fim perseguido, não restringir excessivamente os direitos envolvidos.

Avançando às especificidades, passa-se a apontar as afrontas ao princípio da razoabilidade especificamente constatadas:

a) Ausência de congruência lógica:

Como visto, a congruência lógica constitui um dos fatores necessários para legitimidade de atos normativos sob ângulo da razoabilidade, inclusive já tendo sido adotado, como critério, em julgados do Pretório Excelso, consoante precedente a seguir especificado:

⁹ ÁVILA, Humberto. *A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade*. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, ano I, vol. I, n.4, p. 28, jul.2001, (versão online).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

(...) 5. **Princípio da razoabilidade.** *Hipótese que carece de congruência lógica exigir-se o comprometimento da Administração Estadual em conceder benefício fiscal presumido, quando a requerente encontra-se inadimplente com suas obrigações tributárias.* (...). (RE 403205, Relator(a): ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 28-03-2006, DJ 19-05-2006 PP-00043 EMENT VOL-02233-03 PP-00483 RTJ VOL-00202-01 PP-00321 LEXSTF v. 28, n. 330, 2006, p. 254-264 RT v. 95, n. 852, 2006, p. 161-166)

A caracterização de “maus-tratos” é um conceito jurídico que pressupõe, necessariamente, uma aferição fática e concreta de sofrimento, negligência ou crueldade. Ao transpor esse conceito para uma dimensão puramente aritmética, o legislador municipal criou uma ficção jurídica insustentável.

É perfeitamente possível que um tutor mantenha um único animal em condições deploráveis, enquanto outro possa abrigar seis ou dez animais com total zelo, assistência veterinária, espaço adequado e higiene. Portanto, o meio eleito (limitação numérica cega) não guarda relação lógica com o fim colimado (prevenção de crueldade), pois o número de animais, isoladamente, é um dado indiferente à existência ou não de maus-tratos.

b) Reprovação ao Teste de Proporcionalidade:

Ao avaliar o dispositivo contestado usando o teste trifásico da proporcionalidade, da mesma forma, fica claro que são inconstitucionais em todos os sentidos. Vejamos:

Adequação: O meio escolhido - a limitação numérica arbitrária - não é idôneo para atingir o fim colimado (proteção animal e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

saúde pública). A ocorrência de maus-tratos ou de riscos sanitários não guarda relação de causa e efeito com o número de animais, mas sim com as condições de zelo, higiene e espaço. Um tutor pode infringir normas ambientais com apenas um animal, enquanto outro pode manter dez em estado de excelência. Logo, o critério aritmético é inidôneo para rotular, *a priori*, uma conduta como abusiva.

Necessidade: A norma é manifestamente excessiva, pois existem meios alternativos menos gravosos e igualmente (ou mais) eficazes para atingir o mesmo objetivo. O Município já detém o **poder de polícia administrativa**, podendo realizar fiscalizações *in loco*, vistorias técnicas e exigir laudos veterinários em casos de denúncia. A interdição absoluta e abstrata de se possuir um sexto animal sacrifica o direito de propriedade e a liberdade individual de forma desnecessária, quando a fiscalização das condições concretas de manutenção supriria a finalidade da lei.

Proporcionalidade em sentido estrito: No sopesamento entre os bens jurídicos, o sacrifício imposto ao cidadão é desproporcional ao benefício social pretendido. De um lado, temos uma vaga e infundada presunção administrativa de “maus-tratos”; de outro, direitos fundamentais de alta densidade: o **direito de propriedade** (bens semoventes) e a **liberdade de convivência familiar**, visto que os animais de estimação são hoje reconhecidos como membros da entidade familiar multiespécie. Destruir esse vínculo afetivo e restringir o domínio patrimonial com base em um número aleatório configura um ônus individual insuportável frente a uma vantagem coletiva inexistente ou meramente retórica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

4. Nesse contexto, tem-se por inconstitucional o dispositivo questionado, na medida em que:

a) incorre em **vício de competência legislativa formal**, ao invadir a esfera privativa da União para legislar sobre **Direito Civil** (art. 22, I, da CF/88), uma vez que animais são qualificados como bens semoventes e o regime jurídico da propriedade e posse é matéria de interesse nacional unitário;

b) extrapola os limites do **interesse local** (art. 30, I, da CF/88), pois a autonomia municipal para reger posturas urbanas não serve de salvo-conduto para restringir o núcleo essencial de direitos fundamentais previstos na Lei Civil e na Constituição Federal;

c) viola o **princípio da razoabilidade** (art. 19, *caput*, da CE/RS), por carecer de congruência lógica ao adotar um critério puramente aritmético para a definição do conceito jurídico de “maus-tratos”, ignorando as condições fáticas e concretas de cada caso;

d) afronta o **princípio da proporcionalidade**, revelando-se medida **inadequada** para a proteção animal, **desnecessária** frente ao poder de polícia fiscalizatório já existente e **desproporcional em sentido estrito**, ao sacrificar o direito de propriedade e os vínculos afetivos familiares em prol de uma presunção administrativa arbitrária;

e) institui uma **presunção absoluta (*iure et de iure*)** de infração administrativa e criminal, cerceando o direito de defesa do cidadão e violando o devido processo legal substantivo ao impedir a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

prova de que a manutenção de mais de cinco animais ocorre de forma digna e zelosa.

5. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação do regramento questionado, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual;

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico do **parágrafo único artigo 196-C da Lei Municipal nº 380, de 09 de outubro de 1976**, que *Dispõe sobre o Código de Posturas do Município e dá outras providências*, com redação dada pela **Lei Complementar nº 13, de 19 de agosto de 2025**, que *altera a Lei Municipal nº 380, de 09 de outubro de 1976, que dispõe sobre o Código de Posturas do Município e dá outras providências, para dispor sobre os animais e sua proteção*, ambas do **Município de Tuparendi**, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, *caput*, e 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Sul, combinados com os artigos 22, inciso I, e 30, inciso I, da Carta Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 10 de fevereiro de 2026.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

RCA